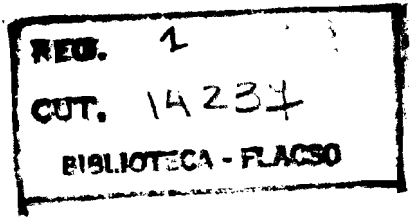
Augusto Varas / Isaac Caro
Editores

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN AMERICA LATINA

FLACSO - STIMSON CENTER - SER

FLACSO - Biblioteca

980
M46m



Medidas de Confianza Mutua en América Latina
Augusto Varas e Isaac Caro (Editores)

© FLACSO

Inscripción Nº 89.484
I.S.B.N. 956-7399-01-8

Producción editorial : Cristina de los Ríos
Tema de portada : *In the Style of Kairouan, Transferred to the Moderate*, 1914, Paul Klee
Diseño de portada: Patricio Andrade
Composición : Patricio Velasco G.

Impresión: S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fono: 556-5796 Fonofax: 551- 9123
Santiago.

Se terminó de imprimir en
febrero de 1994

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE.

Indice

Prefacio		9
Prólogo		13
Presentación		17
Introducción	**Las Medidas de Confianza Mutua en la América Latina de Post-Guerra Fría** Augusto Varas	23
PARTE I	**MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: PERSPECTIVAS REGIONALES**	
CAPÍTULO 1	**Las Medidas de Confianza Mutua en la Europa de Fin de Siglo** Enrique Gomáriz	31
CAPÍTULO 2	**Medidas de Confianza Mutua en América Central** Jack Child	43
CAPÍTULO 3	**Esquipulas: Un Proceso de Construcción de Confianza** Francisco Rojas Aravena	73
CAPÍTULO 4	**Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica** Michael Morris	101

Capítulo 5	**Medidas de Confianza Mutua: Algunas Perspectivas Complementarias** María Teresa Infante y Roberto Durán	133
Parte II	**MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: PERSPECTIVAS NACIONALES**	
Capítulo 6	**La Seguridad Estratégica Regional y las Medidas de Confianza Mutua Pensadas desde Argentina** Rut Diamint	141
Capítulo 7	**La Idea de Medidas de Confianza Mutua desde una Visión Brasilera** Thomaz Costa	165
Capítulo 8	**Cooperación para la Paz y Medidas de Confianza Mutua: Perspectiva del Perú** Juan Velit	177
Capítulo 9	**Cooperación Pacífica y Medidas de Confianza Mutua en Chile** Isaac Caro	189
Capítulo 10	**Fuerzas Armadas y Medidas de Confianza Mutua en Chile** TGl. Sergio Covarrubias BGl. Javier Salazar Grl. Leopoldo Porras	203
Capítulo 11	**Criterios Rectores para Formulación de Medidas de Confinaza en un Ambito de Seguridad Cooperativa para el Cono Sur** Grl. (R) Antonio Fichera Mayor Carlos Daniel Esteban	215

Capítulo 4

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN SUDAMERICA

Michael A. Morris

EL CONTEXTO EVOLUTIVO DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN SUDAMERICA

Cambio y continuidad en la agenda de seguridad sudamericana

Las medidas de confianza mutua (MCM) han recibido la atención del mundo entero a causa del éxito que tuvieron en Europa al ayudar a fomentar la confianza Este- Oeste y a poner término a la Guerra Fría. Debido a que el interés contemporáneo en las MCM tiene su origen en la Guerra Fría, éstas han sido concebidas en términos predominantemente militares, como una forma de reducir la posibilidad de hostilidades abiertas entre adversarios implacables. Sin embargo, los comentaristas latinoamericanos y de otras partes del Tercer Mundo, impresionados por los resultados positivos de las MCM, han subrayado la necesidad de un concepto de MCM más amplio, más compatible con el escenario que caracteriza a los países en desarrollo. Por ejemplo, un diplomático brasileño ha subrayado la necesidad de MCM estructuradas teniendo en mente los problemas de los países en desarrollo:

> Es muy inquietante, por ejemplo, que hoy en día siga siendo común recurrir a imágenes de enemigos para retratar problemas endémicos de los países en desarrollo. De hecho, existe un evidente desequilibrio cuando se discuten problemas como el de las drogas y el de la protección ambiental entre otros. Esta propensión no reconoce la complejidad de las tareas relacionadas con los países más pobres. Desde el punto de vista de éstos, en cambio, las medidas de confianza mutua

no pueden existir en forma aislada, independientes del desarrollo económico y el progreso social[1].

El argumento en favor de un concepto más amplio de MCM, adaptado a las realidades del Tercer Mundo, es convincente, siempre que la seguridad militar continúe siendo el elemento fundamental. La adaptación de las MCM a un escenario sudamericano de post-guerra fría, por ejemplo, tendría que responder a las importantes diferencias que existen entre ese escenario y el contexto europeo de la Guerra Fría. Este último estaba completamente militarizado y polarizado a lo largo de las líneas Este-Oeste, lo que restringió la aplicación de las MCM a ciertos asuntos específicos (tales como la notificación previa de maniobras importantes de tropas cerca de las fronteras de los bloques oriental y occidental). Sudamérica nunca estuvo polarizada a lo largo de las líneas Este-Oeste durante la Guerra Fría y el escenario de seguridad regional se ha vuelto notablemente más benigno durante la última década. Las dictaduras militares han sido reemplazadas casi en su totalidad por regímenes democráticos; se están realizando esfuerzos concertados por forjar relaciones cívico-militares viables; se ha realizado un significativo progreso en la resolución o, a lo menos, atenuación de las controversias regionales crónicas, y ningún país de la región sigue siendo el enemigo implacable de otro. Incluso la controversia anglo-argentina de las Islas Malvinas/Falkland, que fue la causa de la guerra en 1982, se ha vuelto menos confrontacional.

La herencia de desconfianza que continúa existiendo entre los Estados sudamericanos y entre éstos y actores extrarregionales da una idea de la importancia del papel de las MCM en la región. Sin embargo, las sugerencias concretas acerca de cómo se podrían aplicar las MCM a escenarios específicos del Tercer Mundo, tales como Sudamérica, han sido escasas. Muchos analistas latinoamericanos tienden a definir las MCM en términos generales, tendencia que corre el peligro de caer en la vaguedad y posiblemente de desviarse de los problemas medulares.

Recientemente, por ejemplo, un diplomático latinoamericano clasificó las MCM en cinco grupos: militares, políticas, diplomáticas, académicas y cívicas[2]. La inclusión de los intercambios académicos amplió el concepto de fomento de la confianza a tal punto, que resolver las discrepancias culturales se convirtió en un elemento central del concepto. Sin embargo, las discrepancias culturales tienen, en el mejor de los casos, una relación tangencial con la seguridad militar y pueden

ser abordadas de manera más eficaz por otros medios, distintos de las MCM relacionadas con el factor militar. Por otra parte, el artículo, si bien menciona cuatro clases de MCM militares (información, capacitación, contactos e institucionalización), no relaciona estas medidas con situaciones específicas de conflicto u otras clases de MCM.

No obstante, la tendencia sudamericana (y del Tercer Mundo) a definir la seguridad nacional en términos generales también sugiere una definición de las MCM suficientemente flexible para reflejar el cambio. La aplicación pragmática de las MCM militares en Sudamérica debe prestar especial atención al cambio y continuidad registrados durante la última década en el escenario de seguridad sudamericano[3]. Una característica especialmente importante del escenario de post- guerra fría es que los problemas (y las MCM) militares a menudo se superponen con los problemas policiales o paramilitares.

Dos proposiciones

Durante la década pasada, en la agenda de seguridad sudamericana tuvieron lugar dos cambios importantes, cada uno de los cuales tiene efectos substanciales en lo que respecta a las MCM de la región. Estos dos cambios pueden enunciarse en forma de hipótesis o proposiciones:

> **Proposición 1:** Durante la década pasada, el escenario de seguridad sudamericano se ha vuelto más benigno y, en general, la seguridad regional se ha vuelto menos amenazadora para todas las partes interesadas. Sin embargo, la estabilidad continúa siendo precaria. Por consiguiente, las MCM militares en Sudamérica siguen siendo claves para el establecimiento de una paz más estable y la institucionalización de la cooperación militar regional y hemisférica.

> **Proposición 2:** Durante la década pasada, los problemas policiales sudamericanos adquirieron una mayor prominencia en la agenda de seguridad regional. Los nuevos problemas de seguridad, que contienen elementos militares y policiales, tienden a involucrar asuntos militares y socioeconómicos. Las MCM pueden servir para impedir la escalada de los problemas policiales al nivel militar y fomentar su contención o desescalada al nivel socioeconómico.

La proposición 1, que refleja principalmente los cambios militares ocurridos en la agenda de seguridad sudamericana, se discutirá en la parte siguiente de este trabajo. En este volumen se sintetizan las tendencias que revelan los estudios individuales de cuatro países sobre las MCM sudamericanas, y se hacen extensivas a otros países para llegar a una conclusión acerca de las MCM militares de la región. Hay dos preguntas que presentan especial interés. ¿Hasta qué punto está emergiendo un proceso de MCM militares en la región? ¿En qué campos está más avanzado y en cuáles está menos avanzado este proceso?

La proposición 2 se ilustra en las figuras 1 y 2. La agenda de seguridad sudamericana ha sido ampliada para abarcar problemas policiales y militares, y ambos pueden asociarse con MCM concomitantes. Los problemas que tienen relación con la seguridad se distribuyen a lo largo de un espectro que varía desde aquéllos que poseen un pequeño o ningún componente militar (problemas socioeconómicos) hasta aquéllos que tienen un componente paramilitar (problemas policiales) y aquéllos que poseen un carácter enteramente militar (problemas militares). En vista de que estos tres grupos de problemas están interrelacionados, habrá una tendencia a la escalada o desescalada en determinados asuntos de seguridad. Las MCM dirigidas a cada área de problema y la interrelación de las mismas pueden ayudar a frenar la escalada y fomentar la desescalada.

Figura 1
CONTINUO DE LA ESCALADA DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD EN SUDAMERICA

Escalada de los problemas

Problemas socioeconómicos	Problemas policiales	Problemas militares

Contención de la escalada mediante MCM

Reformas socioeconómicas	MCM policiales	MCM militares

Figura 2
CONTINUO DE LA DESESCALADA DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD EN SUDAMERICA

Desescalada de los problemas

Problemas socioeconómicos	Problemas policiales	Problemas militares

Fomento de la desescalada mediante MCM

Reformas socioeconómicas	MCM policiales	MCM militares

Este esquema ayuda a conciliar algunas diferencias Norte-Sur respecto de las MCM, al mismo tiempo que refleja importantes cambios ocurridos recientemente en la agenda de seguridad sudamericana. Claramente, en Sudamérica los problemas socioeconómicos se han convertido en preocupaciones de seguridad y, de no ser manejados en la forma adecuada, pueden escalar hasta el nivel policial e incluso militar. Las MCM pueden tener como objetivo impedir dicha escalada y promover la desescalada cuando dichos problemas ya han alcanzado dicho nivel. Las MCM se centrarían principalmente en los niveles policial y militar, reflejando la importancia que otorgan los estados desarrollados a las MCM militares.

En este trabajo, se presentan dos áreas de problemas para ilustrar estas relaciones entre las MCM. El narcotráfico sudamericano constituye un claro ejemplo de escalada de un problema policial dentro del espectro de la seguridad durante la década pasada (Proposición 2). Este problema, que crece en importancia y violencia con los años y que cada día suscita mayor interés en los Estados Unidos, ya ha alcanzado el nivel militar en algunos casos. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, tanto el desafío como la respuesta todavía pueden calificarse como de naturaleza policial. Más adelante se recomiendan MCM para controlar y combatir el narcotráfico.

Otra área de problema, la protección de los recursos y la defensa de las aguas territoriales, comprende importantes dimensiones militares y policiales íntimamente vinculadas (relación entre las proposiciones 1 y 2). La creciente importancia del área de problema ha llevado los problemas policiales a un plano central. Existen aquí tendencias opuestas tanto

hacia la escalada como hacia la desescalada. Por lo tanto, es posible dirigir las MCM policiales y militares a problemas marítimos y navales íntimamente vinculados, como se discute en la última parte.

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA MILITARES

Preocupaciones mutuas y consenso

La proposición 1 denota las variadas perspectivas en el escenario de seguridad sudamericano. Durante la década de 1980, los gobiernos militares entregaron el poder a gobiernos civiles y numerosos indicadores apuntan hacia una relativa baja en la militarización de la región: menor gasto militar en general, menor intromisión de los militares en la vida nacional y menor tensión en las relaciones diplomáticas con los vecinos. Los gobiernos civiles han avanzado en dirección a estrechar relaciones de mayor cooperación con los gobiernos democráticos de todo el continente y se han revigorizado varios movimientos de integración económica.

El programa de política económica de la Empresa para la Iniciativa de las Américas promete contribuir al acercamiento entre Estados Unidos y los Estados sudamericanos. Mientras la década de 1980 se inició con una guerra entre el Reino Unido y Argentina, los comienzos de la década de 1990 fueron testigos de intentos concertados por reducir la tensión en las Islas Malvinas o Falklands. Las MCM tuvieron un papel importante en este acercamiento bilateral.

Sin embargo, las preocupaciones de seguridad persisten. Los problemas sociales, económicos y militares continúan golpeando a los gobiernos civiles en todo el continente. Las economías de la región siguen agobiadas por una elevada deuda externa. El crecimiento se ha reanudado en algunos países, pero continúa vacilante y persisten graves divisiones sociales. Un problema policial, el de las drogas, ha desestabilizado a algunos países sudamericanos. Si bien, en general, las grandes amenazas militares internacionales han disminuido en importancia, la mayoría de las instituciones militares nacionales siguen siendo autónomas de las instituciones civiles y, en algunos casos, todavía intervienen en la política interna. El golpe de 1992 en Perú y el intento de golpe en Venezuela reflejan la precaria situación de la mayoría de las democracias sudamericanas. Persiste la preocupación de que una vuelta a los gobiernos mi-

litares o autoritarios pudiera reactivar viejos males de la región, tales como las carreras de armamentos, las disputas territoriales y las provocadoras doctrinas de la seguridad nacional.

Con todo, la situación sudamericana durante la Guerra Fría con respecto a las grandes potencias, en contraste con la de la cuenca del Caribe, fue relativamente privilegiada, en el sentido de que la región sufrió una intromisión considerablemente menor de las grandes potencias, tuvo mayor autonomía local y una menor confrontación con las grandes potencias. El fin de la Guerra Fría en el mundo y una disminución de los intereses en juego en la región percibidos como estratégicos, especialmente por parte de los Estados Unidos, han reforzado estas ventajas.

Actualmente, las relaciones militares entre Estados Unidos y Sudamérica se caracterizan más bien por la incertidumbre y la fluctuación. Por una parte, los mecanismos institucionalizados para la cooperación militar interamericana se han debilitado, una herencia de cooperación militar de EE.UU. con las instituciones militares locales continúa levantando sospechas en las nuevas democracias y, por lo general, las reacciones de EE.UU. frente a los crecientes problemas policiales han sido inadecuadas. Por otra parte, la Empresa para la Iniciativa de las Américas de EE.UU. está ayudando a promover un acercamiento político-económico con los estados latinoamericanos.

MCM recomendadas

Múltiples dimensiones de los asuntos militares sudamericanos constituyen objetivos apropiados de las MCM[4]. Estos comprenden los siguientes:

- Asuntos nucleares.
- Disputas territoriales bilaterales.
- Antagonismos regionales y bilaterales, incluidas las adquisiciones de armas y aumentos en el gasto con fines competitivos.
- Producción de armas sudamericanas.
- Exportaciones de armas sudamericanas.
- El papel de las instituciones militares nacionales en la vida política nacional y en la política externa, incluida la promoción del principio del control civil de los militares.

Las MCM han sido aplicadas más sistemática y eficazmente a nivel regional en la primera área, es decir, la de los asuntos nucleares. El

Tratado de Tlatelolco de 1968 prohibió el ensayo, uso, fabricación, producción, adquisición, recepción, almacenamiento, instalación, despliegue o cualquier forma de posesión de armas nucleares en América Latina. El artículo 28 del tratado estableció un organismo, OPANAL (Organismo para la Proscripción de armas nucleares en América Latina), para asegurar el cumplimiento de las obligaciones convenidas en el tratado. Sin embargo, si bien el tratado esableció formalmente que América Latina era una zona libre de armas nucleares, el cumplimiento cabal ha sido postergado. En consecuencia, no sólo se ha limitado el impacto potencial del tratado en lo que respecta al fomento de la confianza, sino que el hecho mismo del cumplimiento incompleto ha generado desconfianza.

Algunas MCM recientes han ayudado a aliviar estos problemas. Desde mediados de la década de 1980, los dos estados que fabrican armas nucleares de mayor potencial en la región, Argentina y Brasil, han avanzado hacia una cooperación en cuanto al uso pacífico de la energía nuclear y han iniciado un programa de inspección mutua de las instalaciones nucleares de cada uno. En noviembre de 1990, la Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña, formulada en Foz de Iguazú, Brasil, destacó "el nivel de confianza mutua alcanzado entre Argentina y Brasil" y estableció un Sistema Común de Contabilidad y Control para supervisar todas las actividades nucleares de ambos países. Además, se decidió emprender negociaciones con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para celebrar un acuerdo conjunto de salvaguardias que tuviera como base el Sistema Común de Contabilidad y Control, y se convino en que ambos países tomarían las medidas pertinentes a fin de permitir la entrada en vigencia plena del Tratado de Tlatelolco respecto de los dos países.

También se ha iniciado un proceso de MCM a nivel regional en el campo relacionado con las armas no nucleares de destrucción masiva. Por ejemplo, la Declaración de Mendoza del 5 de septiembre de 1991, firmada por Argentina, Brasil y Chile, prohibió la producción y el almacenamiento de armas químicas y biológicas en los territorios de estos países. Los Jefes de Estado de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela firmaron otra declaración el 4 de diciembre de 1991, en la cual renunciaron a las armas de destrucción masiva, sea nucleares, químicas o biológicas.

Las MCM relacionadas con el espectro de asuntos militares convencionales han tenido ocasionalmente un campo de aplicación sub-

regional y con más frecuencia bilateral. Se han realizado importantes progresos en la atenuación de las controversias bilaterales y el fomento de la confianza entre los Estados vecinos. La confianza reiterada en las MCM para mejorar la seguridad mutua refleja la opinión cada vez más compartida por los ministerios de relaciones exteriores de que las MCM pueden desempeñar un importante papel.

Sin embargo, todavía quedan importantes lagunas.

En primer lugar, grandes áreas de asuntos militares convencionales no han sido tocadas por las MCM o bien sólo han sido abordadas esporádicamente. Esto incluye las adquisiciones y producción de armas convencionales, y las exportaciones de armas y transparencia de los presupuestos militares. En segundo lugar, no ha surgido ninguna estrategia regional de MCM para abordar estos problemas militares convencionales en una forma coordinada y sistemática.

Las MCM sólo se han aplicado ocasionalmente a problemas policiales. La Declaración de Galápagos, de los Estados andinos, de diciembre de 1989, por ejemplo, subraya, entre otras cosas, la necesidad de coordinar las estrategias antiterroristas y antidrogas. Un proceso de fomento de la confianza actualmente en curso entre los militares chilenos y peruanos también ha abarcado cierta coordinación de actividades antidrogas. También en este punto existe la necesidad de una estrategia regional coordinada de MCM.

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA POLICIALES

Preocupaciones mutuas y consenso

El narcotráfico en las Américas tiene dimensiones nacionales, regionales y mundiales, que interactúan y requieren de respuestas multifacéticas. Estados Unidos es la principal región consumidora de drogas del mundo y varios países sudamericanos son los principales proveedores del mercado estadounidense. De acuerdo con una reciente estimación, "los países latinoamericanos suministran un tercio de la heroína, posiblemente el 80% de la marihuana, y la totalidad de la cocaína que se consume actualmente en los Estados Unidos, lo que representa más de las tres cuartas partes del mercado de drogas estadounidense, que se estima supera los US$100.000 millones anuales"[5].

Prácticamente, todos los países del Hemisferio Occidental han participado en alguna faceta del comercio de drogas, con los consiguientes problemas que ello implica para la política interna y las relaciones con los Estados Unidos. La preocupación de EE.UU. es tanto regional, pues aspira a controlar la producción y el tránsito de drogas en toda América Latina y el Caribe, como global, ya que se propone desbaratar el comercio mundial de las drogas. América Latina y el Caribe ocupan un lugar de especial importancia en la política antidrogas de los EE.UU., ya que la mayor parte de las drogas que entran en el mercado de EE.UU. son producidas en esta región y el tránsito se realiza a través de la misma.

La intromisión del narcotráfico en los asuntos hemisféricos se extiende a través de una red de interrelaciones de participación en la producción, tránsito (o trasbordo) y consumo, y el rol de algunos países abarca las tres fases. Los desafíos que enfrentan estos tres grupos de países han sido diferentes, y las percepciones y estrategias de cada nación para combatir el narcotráfico han reflejado estas diferencias implícitas. En consecuencia, mantener e intensificar la cooperación sigue siendo una tarea difícil, pese al notable progreso alcanzado durante la década pasada en la cooperación entre EE.UU. y América Latina para el control del narcotráfico.

Los tres principales países proveedores están en Sudamérica (Bolivia, Colombia y Perú). La participación de Bolivia y Perú se ha centrado en la producción. Colombia se ha concentrado en el procesamiento y ha sido el centro de los más grandes carteles de la droga. Dado que en general las drogas deben ser trasladadas hacia el norte desde las zonas de producción sudamericanas al mercado de EE.UU., los principales países proveedores también participan en diversos grados en el tránsito. Por ejemplo, las principales rutas de tránsito de las drogas se originan en Bolivia y Perú, generalmente prosiguen hasta Colombia, y luego pasan a través de otros países, con destinos finales en Europa y los Estados Unidos.

En los últimos años, todos los aspectos del comercio de drogas han proliferado, geográficamente, de Bolivia, Colombia y Perú al resto de Sudamérica. Nuevas rutas de tránsito dentro de Sudamérica han cobrado importancia y tanto la producción y procesamiento de drogas como el lavado de dinero se han diseminado a la mayoría de los países del continente sudamericano.

Estados Unidos, que niega estar en el extremo receptor del conducto de drogas desde Sudamérica hacia Norteamérica, ha tendido a buscar la solución del problema concentrándose en la reducción del suministro de drogas. A lo largo de este conducto, los países latinoamericanos y del Caribe han tenido una activa participación en la producción, el tránsito o ambas actividades. El dinero controlado por los carteles de las drogas ha corrompido, en diversos grados, a funcionarios y grupos de los países proveedores e incluso ha influido en las políticas gubernamentales.

Dada la posición de los Estados Unidos como principal objetivo de los proveedores, y la característica distintiva de la estrategia antidrogas de los Estados Unidos, que es al mismo tiempo hemisférica y global en cuanto a su alcance, los encargados de formular las políticas en EE.UU. han esperado y procurado una cooperación hemisférica bajo el liderazgo de éste. Han esperado que los países proveedores otorguen una alta prioridad a la erradicación de la corrupción y la asignación de los recursos disponibles para suprimir sus actividades relativas a la oferta. Del mismo modo, las sucesivas administraciones de los EE.UU. han esperado que los gobiernos latinoamericanos cooperen estrechamente con los esfuerzos estadounidenses de erradicar las drogas e integren sus propias estrategias internas antidrogas en estrecha conformidad con la estrategia homóloga de EE.UU.

Por su parte, Washington, a través de fuerzas militares y policiales, ha asumido el papel de líder en lo que se refiere a erradicación. Unicamente él está en condiciones de prestar asesoría militar y policial a numerosos países de la región para reforzar la capacidad local de prohibición; los medios de que dispone son muy superiores a los de cualquier gobierno latinoamericano o del Caribe.

Sin embargo, la expectativa de una cooperación hemisférica antidrogas liderada por EE.UU. hiere las susceptibilidades nacionalistas latinoamericanas. A los latinoamericanos les parece que refleja o se asemeja a las políticas hegemónicas tradicionales de EE.UU. y que, en virtud de su orientación por el lado de la oferta, excluye o resta importancia al papel de la demanda en EE.UU. Si bien, en general no se han dado por parte de Washington políticas antidrogas hegemónicas, sí han habido políticas norteamericanas impacientes. Esa arrogante presión que EE.UU. ejerce sobre los gobiernos regionales para que adopten medidas antidrogas más enérgicas conforme a sus preferencias, corre el peligro de transformarse poco a poco en una violación de la soberanía nacional.

En algunas ocasiones, impaciente por los resultados imperfectos obtenidos por América Latina en las actividades antidrogas, EE.UU. ha respondido con medidas unilaterales. Por ejemplo, el 20 de diciembre de 1989, la invasión de Panamá fue detonada en parte por la supuesta participación activa del gobierno de Noriega en el narcotráfico. Sólo unos días más tarde, el 28 de diciembre de 1989, Washington anunció planes inminentes para destacar a un grupo de combate de portaaviones en aguas marítimas colombianas a fin de bloquear las rutas de tránsito de drogas. Posteriormente, el plan fue pospuesto debido a las enérgicas protestas de los colombianos.

Del mismo modo, los intentos por imponer soluciones militares han reflejado su impaciencia por resolver los problemas socioeconómicos profundamente arraigados en los países proveedores de drogas. Desde mediados de la década de 1980 hasta comienzos de la década de 1990, los gobiernos de Reagan y Bush fomentaron políticas hemisféricas antidrogas que privilegiaban los criterios militares para reducir la producción latinoamericana y desbaratar las rutas de tránsito de las drogas. Se mejoraron las capacidades militares y se dio mayor énfasis al papel de las instituciones militares locales en la lucha contra las drogas. La ayuda externa de EE.UU. fue condicionada en parte al desarrollo de actividades locales antidrogas enérgicas ("certificación"). El marcado énfasis militar de la estrategia antidrogas de EE.UU. para el hemisferio y el carácter condicionado de su ayuda provocaron objeciones por parte de los países latinoamericanos.

Los países proveedores, que consideran que el narcotráfico es impulsado por la demanda, opinan que la atención debiera centrarse primordialmente en frenar la demanda en el principal país consumidor de drogas, es decir EE.UU.. Sin embargo, en su opinión, mientras se ha esperado que los proveedores latinoamericanos pongan en práctica duras políticas antidrogas en sus respectivos países, EE.UU. se ha mostrado poco dispuesto a elaborar un conjunto de políticas enérgicas a nivel nacional para poner freno al consumo de drogas. La probabilidad de obtener resultados rápidos en el extremo de la oferta del tráfico de drogas no es mayor que en el extremo de la demanda. Por lo tanto, los latinoamericanos sostienen que el énfasis de la política estadounidense en la oferta refleja un doble estándar a sus expensas.

Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos han sostenido que las políticas de orientación predominantemente militar de EE.UU. respecto de los países proveedores son inadecuadas y que es muy posible que

resulten contraproducentes. La intensificación de la presión militar contra los carteles latinoamericanos de la droga podría perturbar aún más la ya precaria estabilidad nacional. En Colombia, por ejemplo, los señores de la droga han respondido a la presión militar intensificando la violencia contra el gobierno y formando coaliciones entre los narcotraficantes y las guerrillas de Colombia y Perú. Un papel más protagónico de los militares en la guerra contra las drogas podría poner en peligro la democracia, especialmente si se responde con violencia en detrimento de las acosadas instituciones civiles.

Además, según los países latinoamericanos proveedores, EE.UU. ha impuesto soluciones militares a problemas esencialmente socioeconómicos. Ellos creen que los recursos nacionales e internacionales debieran utilizarse primordialmente para estimular el desarrollo económico. Esto podría ayudar a proporcionar alternativas de empleo a los campesinos que participan en la producción de drogas y a construir instituciones nacionales más sólidas, menos vulnerables a la infiltración de los carteles de la droga.

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos propicia un enfoque policial para la aplicación de las leyes antidrogas, uno que comprenda actividades policiales y de guarda costas. De acuerdo con dicho enfoque, la tarea de hacer cumplir las leyes se reforzaría recurriendo a las fuerzas policiales, en vez de las campañas militares realizadas por las fuerzas armadas, equipadas con armamento pesado. Se ha argumentado que, puesto que los traficantes de drogas, por lo general, plantean una amenaza policial más que militar, combatirlos en la misma forma no sólo sería más eficaz, sino que también menos perturbador para el país. De acuerdo con las preferencias latinoamericanas, la asesoría de EE.UU. en materia de seguridad también debiera reflejar un énfasis en respuestas policiales más que militares.

MCM recomendadas

Para frenar la desconfianza. El principal punto que genera desconfianza y preocupación en el lado latinoamericano es la percepción de que EE.UU. está haciendo demandas excesivas a los países productores y, al mismo tiempo, sus intentos por poner atajo a su propia demanda de drogas no son suficientes. Existen varias clases de MCM que podrían ayudar a contener y, a la larga, disipar esta clase de desconfianza. Por ejemplo, EE.UU. podría aumentar substancialmente la asignación de

recursos para la rehabilitación de los drogadictos, educación antidrogas y medidas policiales más intensas para bloquear el ingreso de las drogas y dificultar su distribución una vez que lleguen a las ciudades principales. Aunque el móvil de esta estrategia interna recomendada serían los intereses nacionales norteamericanos, las medidas de EE.UU. dirigidas a intensificar la guerra de las drogas para lograr importantes reducciones en la demanda interna tendría también un impacto significativo en el fomento de la confianza en Sudamérica.

Para que esto ocurriera, se podrían publicitar ampliamente las nuevas medidas antidrogas internas, de modo que sirvan como modelo a los programas antidrogas homólogos que se elaboren en Sudamérica. Un programa estadounidense más amplio para la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes antidrogas podría incluir una participación directa en las actividades internas de erradicación de drogas realizadas en EE.UU.. Por ejemplo, los funcionarios sudamericanos encargados de hacer cumplir las leyes antidrogas podrían visitar las instalaciones de comando y control destinadas a la erradicación de las drogas en Florida y en otras partes o participar en el uso de aeronaves de reconocimiento marítimo de la Guardia Costera de EE.UU. La participación en actividades masivas que se están realizando a lo largo de la frontera entre EE.UU. y México, que incluyen el desarrollo de una red de radares de gran amplitud para guiar la vigilancia terrestre y aérea, y experiencias que documentarían los esfuerzos de EE.UU. por reducir la demanda interna de drogas, podrían hacerse extensivas a legisladores y periodistas sudamericanos, entre otros. Si se diera más énfasis a la segunda etapa en el bloqueo internacional del tráfico de drogas que se está llevando a cabo en la actualidad, ello ayudaría a convencer a todas las partes interesadas que se están realizando esfuerzos intensos y exitosos para frustrar el tráfico de drogas, interrumpiendo la oferta y frenando la demanda.

Declaraciones de EE.UU. desaprobando los métodos unilaterales y militares de abordar el narcotráfico en Sudamérica también ayudarían a contener la desconfianza. En términos políticos, para EE.UU. podría resultar difícil hacer declaraciones públicas categóricas en ese sentido, pero a través de vías informales se podría tranquilizar a los encargados de formular las políticas en Sudamérica. Un papel de menor intromisión en la lucha antidrogas en Sudamérica, aunque de todos modos activo, ayudaría a evitar que se desataran susceptibilidades con respecto a la violación de la soberanía nacional.

Por el lado sudamericano, las MCM podrían centrarse en ayudar a desvanecer las dudas de EE.UU. en cuanto al nivel de compromiso de Sudamérica por frenar la oferta de drogas. Las MCM sudamericanas podrían estar orientadas por la apertura, transparencia y cooperación internacional. Por ejemplo, así como miembros importantes de la comunidad sudamericana encargada de hacer cumplir las leyes antidrogas podrían participar en actividades antidrogas dentro de EE.UU., observadores estadounidenses podrían participar en operaciones antidrogas en terreno realizadas en Sudamérica. Las delegaciones ocasionales de miembros del Congreso de EE.UU. han quedado muy bien impresionadas con tal experiencia, y este enfoque podría extenderse substancialmente a otros legisladores, periodistas y expertos en asuntos públicos de EE.UU. Los países sudamericanos alegan estar en la línea de frente de la guerra contra las drogas, pero este mensaje no ha sido transmitido en forma convincente a los miembros claves de la comunidad antidrogas de EE.UU., por lo que ellos deben demostrar la importancia de sus actividades antidrogas.

Además, el tratamiento judicial que se le da a los narcotraficantes se ha convertido en una fuente de gran tensión por ambos lados. Una preocupación recurrente de EE.UU. es que los narcotraficantes con frecuencia pueden gozar de una especie de asilo gracias a sistemas jurídicos relajados. América Latina podría fomentar la confianza persiguiendo y procesando enérgicamente a los que han estado implicados en corrupción relacionada con drogas y narcotráfico, incluyendo a miembros de las fuerzas armadas y la policía.

EE.UU. ha extraditado y, en ocasiones, secuestrado a narcotraficantes latinoamericanos, lo que ha avivado las susceptibilidades nacionalistas. La adopción de medidas concretas por ambos lados para contener la desconfianza podría ayudar a frenar la tendencia de EE.UU. de intervenir en los asuntos internos latinoamericanos y ayudar a romper este círculo vicioso. Además, EE.UU. debería combinar su ayuda a los sistemas jurídicos regionales con garantías acerca del respeto por la aplicación local de las leyes.

Dado que el narcotráfico se esparce desde Bolivia, Colombia y Perú a la mayoría de los países de Sudamérica, es todavía más importante cambiar la impresión que comúnmente se tiene en EE.UU. de que los proveedores de drogas son tolerados por los gobiernos de la región. Los países sudamericanos podrían contribuir individualmente a ese fin con acciones antidrogas enérgicas, pero la cooperación a nivel regional es

imprescindible para producir la impresión y realidad de frenar el suministro de drogas. Los esfuerzos antidrogas cooperativos entre los Estados sudamericanos no sólo son cada vez más necesarios para enfrentar el desafío regional, sino que además prometen ser eficaces para convencer al público norteamericano de la seriedad de la erradicación por el lado de la oferta.

Podría contemplarse una amplia variedad de medidas de cooperación multilateral entre los Estados latinoamericanos. Una mayor cooperación entre la policía y los militares en las zonas fronterizas podría ayudar a frenar la exportación del comercio de drogas, desde un país sudamericano a otro. El intercambio de información de inteligencia respecto del lavado de dinero, las rutas de tránsito y el comercio de productos químicos utilizados en el procesamiento de las drogas transmitiría la imagen y realidad de una cooperación multilateral para controlar el negocio de la droga en toda la región. Tales MCM probablemente impresionarían a los encargados de formular las políticas en EE.UU. y fomentarían la confianza entre los vecinos sudamericanos.

Para fomentar la confianza. Las medidas de colaboración para contener la desconfianza están transformándose gradualmente en una estrategia más enérgica para fomentar la confianza. Existen ya elementos de una estrategia hemisférica antidrogas, pues EE.UU. y la mayoría de los Estados latinoamericanos están participando en una elaborada red de esfuerzos cooperativos para este propósito. El desafío para ambos lados es confiar en que una estrategia antidrogas hemisférica es realmente una tarea de colaboración en beneficio de todas las partes interesadas.

Las MCM por el lado de EE.UU. debieran poner énfasis en la naturaleza policial multilateral de la estrategia antidrogas hemisférica. Si bien, probablemente se requerirá su liderazgo, debieran rechazarse las medidas unilaterales que pongan énfasis en la aplicación masiva del poderío militar, tales como la invasión de Panamá y el despliegue proyectado de un grupo de combate de portaaviones en los mares de Colombia, a fines de 1989. Las garantías de EE.UU. a los gobiernos latinoamericanos podrían recalcar la naturaleza excepcional de las medidas militares unilaterales y la improbabilidad de que vuelvan a repetirse.

Las sucesivas reuniones cumbres entre los jefes de Estado de los países andinos y los EE.UU. han creado un aura, pero no la esencia de una estrategia multilateral. Las demandas latinoamericanas, en el sentido de que se ponga énfasis en la ayuda económica para la reconversión y reestructuración de los sectores de la economía nacional dependientes de

las drogas y que la estrategia sea policial y no militar, han sido muy poco atendidas en Washington.

Para un avance sustancial, la formulación de la estrategia hemisférica antidrogas podría ser asignada a una comisión internacional, quizá bajo el patrocinio de la Organización de los Estados Americanos[6]. Un proceso convenido de común acuerdo, que comprenda incentivos y desincentivos, podría proteger intereses estadounidenses esenciales. Los incentivos vincularían el mejoramiento de las capacidades policiales antidrogas en América Latina con los incrementos en la ayuda económica de EE.UU. para la reestructuración antes referida. Entre los desincentivos se podría incluir la retención de la ayuda económica de EE.UU. para reestructuración y asesoría policial mientras no haya un compromiso convincente de recursos nacionales. De igual modo, la reducción de las deudas podría estar ligada a una aplicación eficaz de las leyes antidrogas por parte de los países sudamericanos[7], ayudando a romper el ciclo del estancamiento económico, y los fondos norteamericanos provenientes de la compra de la deuda podrían destinarse como ayuda antidrogas.

Los incentivos y desincentivos podrían ser puestos en marcha por indicadores razonablemente objetivos. La determinación de estos indicadores por una parte neutral constituiría un medio sumamente constructivo para fomentar la confianza, especialmente si la responsabilidad recayera en una organización internacional. Un organismo estadounidense neutral podría ser un substituto tolerable, puesto que el monto y la distribución de los fondos norteamericanos se verían afectados por la determinación. Sin embargo, la certificación de EE.UU. del cumplimiento por parte de América Latina, ya sea en lo que respecta a los derechos humanos o a un compromiso con una estrategia antidrogas, se ha vuelto irritante para los latinoamericanos, debido al contexto político en que esto ha ocurrido. La experiencia demuestra que el respeto mutuo y la reciprocidad son elementos necesarios para un enfoque eficaz de las MCM.

Por el lado latinoamericano, también existen oportunidades de colaboración con MCM, medidas que no sólo tranquilizarían a EE.UU. sino que además fomentarían la confianza entre los Estados sudamericanos. Por ejemplo, recientemente un diplomático latinoamericano destacó la necesidad de "mecanismos de acción conjunta en la lucha contra el narcotráfico, incluyendo procedimientos para operaciones conjuntas policiales y/o militares de dos o más países para el combate de esta forma delictiva transnacional"[8]. Podría intensificarse la colabora-

ción en todo el espectro del comercio de drogas: intercambio de información de inteligencia para reforzar la cooperación bilateral y multilateral destinada a desbaratar el tráfico de drogas, vigilancia conjunta de las rutas de tránsito de drogas dentro de Sudamérica, rastreo conjunto de las importaciones y exportaciones de productos químicos de uso potencial en el procesamiento de drogas; sistemas de colaboración para rastrear el lavado de dinero transnacional, y persecusión conjunta de los contrabandistas y líderes de drogas que viajan a través de las fronteras internacionales. La cooperación bilateral y multilateral en el frente policial podría incluir: centros de capacitación conjunta; conferencias, visitas y consultas periódicas entre los organismos policiales antinarcóticos de Sudamérica; coproducción de equipos policiales, apoyo multilateral a las industrias de armas sudamericanas que producen equipos policiales, o ambas cosas; compra de estos equipos a los vecinos; y clarificación y refuerzo de las tareas de colaboración entre las fuerzas policiales y militares que participan en las actividades antidrogas, tanto a nivel nacional como en toda Sudamérica.

Los Estados latinoamericanos han insistido en que se les garantice que EE.UU. no militarizará la estrategia hemisférica antidrogas a sus expensas. Al mismo tiempo, en algunos países sudamericanos las fuerzas armadas deben obligadamente dar garantías de que no están militarizando su propia estrategia nacional antidrogas. Las fuerzas armadas de Bolivia, Colombia y Perú, en particular, han sido acusadas de militarización, incluidos los supuestos criterios militares para combatir tanto a las guerrillas como a los señores de la droga. En un reciente cambio de política, Bolivia y Colombia decidieron desligar a sus fuerzas armadas de la guerra contra las drogas, dar mayor énfasis al papel de la policía y reasignar la ayuda de EE.UU. en seguridad[9].

Puesto que Bolivia y Colombia, dos de los tres estados sudamericanos que tradicionalmente han estado en la línea de frente en la guerra contra las drogas, manifiestamente se han estado adaptando a los desafíos policiales, también los otros estados sudamericanos deben obligatoriamente adoptar medidas antidrogas enérgicas. Los esfuerzos a nivel del continente siguen siendo inadecuados para detener la expansión del narcotráfico a través de Sudamérica, y las contramedidas han estado muy por debajo del nivel de la estrategia de MCM aquí descrita (Es interesante destacar que el acuerdo conjunto del 15 de febrero de 1990, entre Argentina y el Reino Unido, incluyó una MCM que comprendía un compromiso mutuo de cooperación antidrogas).

RELACIONES ENTRE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA MILITARES Y POLICIALES

Preocupaciones mutuas y consenso

El 10 de diciembre de 1982, 117 Estados firmaron la Convención de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). Estados Unidos y otros Estados desarrollados claves no la firmaron, debido especialmente a ciertas dudas sobre las disposiciones relacionadas con el suelo marino de alta mar. En general, los países no signatarios, incluido Estados Unidos, se han opuesto al control internacional marino de alta mar aunque aceptan como derecho consuetudinario el nuevo esquema de las zonas oceánicas de control nacional establecido en la Convención de la UNCLOS. La tendencia general en cuanto a las zonas oceánicas de control nacional es permitir a los Estados costeros que ejerzan, a través del derecho, una mayor fiscalización sobre áreas más extensas del océano adyacente a sus costas. Las angostas franjas marítimas que tradicionalmente han estado sometidas al control nacional (el mar territorial y la zona contigua) se han extendido mar adentro y se han creado nuevas zonas, todas ellas ampliamente sujetas al control del estado costero. Esta tendencia ha sido denominada "movimiento en favor del cierre nacional' de las aguas".

Este cierre nacional de los océanos, iniciado a fines de la década de 1940 a lo largo de la costa oeste de Sudamérica, poco a poco fue ganando adherentes en el resto de Sudamérica y, finalmente, en la mayor parte del Tercer Mundo. Si bien los Estados Unidos y otros Estados desarrollados se resistieron durante mucho tiempo a este movimiento, con el tiempo aceptaron aquellas partes de la Convención de la UNCLOS que establecen zonas oceánicas nacionales más extensas, compatibles con sus propios intereses sobre los recursos que les corresponden como Estados costeros.

La Convención de la UNCLOS, por tanto, consigna un importante consenso respecto de la naturaleza básica de las zonas oceánicas nacionales, que por mucho tiempo constituyó una fuente de controversia entre el Norte y el Sur. En este aspecto, la acostumbrada lucha Norte-Sur ha dado lugar a un marco de confianza Norte-Sur. Sin embargo, al mismo tiempo, las zonas oceánicas ampliadas han engendrado nuevas controversias entre las Grandes Potencias y los Estados costeros en desarrollo, al igual que entre los Estados limítrofes. Dos zonas oceánicas claves, el

mar territorial y la zona económica exclusiva (ZEE), ilustran muy bien estas tendencias en el caso de Sudamérica.

El consenso logrado en la convención de la UNCLOS en cuanto a una franja de doce millas para el mar territorial ha originado un cambio en las controversias, desde un eje Norte-Sur hacia los Estados limítrofes del Tercer Mundo. Un ejemplo concreto fue el caso de la controversia sobre el límite marítimo chileno-argentino en la zona del Canal de Beagle, en el cual la delimitación del mar territorial determinó el control de ciertas islas estratégicamente situadas, que a su vez determinó qué país controlaría una extensa ZEE en una región estratégicamente situada. El Tratado de Paz y Amistad de 1984 entre Chile y Argentina, que resolvió esta controversia, contenía importantes MCM[10]. Otras disputas relacionadas con límites marítimos en Sudamérica son las de Colombia y Venezuela, por el Golfo de Venezuela, la de Guyana y Venezuela y la de Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas o Falklands. En todos estos casos, la determinación del control nacional sobre áreas del mar territorial influiría en el control de áreas más extensas de la ZEE. Algunas MCM ya han sido aplicadas a estos casos y, tal como se expone más adelante, otras clases de MCM tienen muchas posibilidades de ser aplicadas también.

La ZEE, el ejemplo más prominente de la tendencia mundial al control nacional más amplio de las zonas oceánicas, incluye el fondo marino, la columna de agua y el espacio aéreo comprendido entre las 12 y 200 millas mar adentro, un área que generalmente abarca la mayor parte de la plataforma continental. El interés en las ZEE ha estado centrado en los recursos naturales, pero también hay de por medio importantes cuestiones militares.

Cuando los Estados sudamericanos presionaron por primera vez en favor del reconocimiento del límite de las 200 millas, su principal objetivo era extender el control nacional sobre los recursos marítimos. La Convención de la UNCLOS asigna claramente los recursos y derechos asociados a los Estados costeros en la ZEE. Sin embargo, la ley es ambigua con respecto al asunto de las actividades militares no invitadas dentro de la ZEE. Si bien en general la actividad militar por parte de Estados extranjeros dentro de las ZEE todavía está permitida por la ley, el Estado costero puede restringir tal actividad cuando cree que sus derechos están siendo usurpados o que existe abuso de por medio. El Estado costero tiene derecho a llevar a cabo cualquiera actividad militar

dentro de su ZEE y se le otorga poder exclusivo para proteger los recursos que se encuentran en la ZEE.

El traslapo con respecto a las actividades militares dentro de las ZEE fue en gran parte consecuencia del concepto de que la ZEE era un intento de conciliar las preocupaciones y preferencias contrastantes del Tercer Mundo y los países desarrollados, especialmente las potencias marítimas. No queda claro si el consenso sobre la ZEE, tal como está expresado en la Convención de la UNCLOS, va a ser capaz de contener tales diferencias en la práctica.

Las potencias marítimas insistieron en que los nuevos derechos sobre los recursos fueran cuidadosamente circunscritos, de modo que se pudieran salvaguardar las otras libertades tradicionales, incluido el derecho a realizar actividades militares. La interpretación restrictiva de los derechos de los Estados costeros propiciada por las potencias marítimas daría rienda suelta a las actividades militares de Estados extranjeros dentro de las ZEE e impediría la "jurisdicción reptante" de los Estados costeros del Tercer Mundo (es decir, la extensión gradual y no reglamentada de los poderes de los Estados costeros en todas las zonas de mar adentro y tal vez más allá).

Los países del Tercer Mundo en general han propiciado un grado considerable de control por parte del Estado costero sobre las actividades militares extranjeras dentro de las ZEE, al mismo tiempo que han demandado derechos exclusivos sobre los recursos y asuntos relacionados. Una interpretación expansionista o liberal de los derechos de los Estados costeros, propiciada por los países del Tercer Mundo, decidiría en favor del punto de vista del Estado costero en caso de que tales derechos reclamados fueran impugnados por estados extranjeros. Esto tendería a traducirse en una jurisdicción reptante, que a la larga podría resultar en el control nacional de la ZEE para todos los efectos.

La historia de las relaciones marítimas entre EE.UU. y los países sudamericanos antes y a partir de la Convención de la UNCLOS de 1982 se ha caracterizado por una continua polarización de los puntos de vista sobre los derechos y obligaciones relativos a las zonas de mar adentro. EE.UU. ha seguido insistiendo en la libertad de los mares, incluso después del apoyo condicionado al cierre nacional, en tanto que los Estados sudamericanos se han inclinado hacia la jurisdicción reptante en las zonas litorales e incluso más allá. La inquietud de EE.UU. respecto de la jurisdicción reptante es que, a la larga, el control sudamericano en expansión hasta las 200 millas e incluso más allá pudiera tener como

consecuencia una "territorialización" y una militarización de enormes áreas de mar adentro. Puesto que los Estados sudamericanos en conjunto encierran enormes extensiones del Atlántico Sur, Pacífico Sur, el Caribe e incluso áreas costa afuera de la Antártica, la inquietud de EE.UU. con respecto al control nacional y al acceso de los Estados extranjeros a esas áreas es substancial. Por otra parte, a EE.UU. le preocupa que, así como los Estados sudamericanos movilizaron el apoyo del cierre nacional por parte del Tercer Mundo, la región pudiera también incitar a otros países en desarrollo a expandir los límites de la UNCLOS, del control nacional sobre las zonas oceánicas hasta el extremo.

El Mar argentino y el Mar chileno abarcan, respectivamente, enormes extensiones oceánicas al este y oeste de Sudamérica, mucho más allá del límite de las 200 millas, e incluyen el espacio masivo entre el extremo sur del continente sudamericano y la masa de tierra de la Antártida[11]. Las reclamaciones sobre el grado de control nacional en estas vastas extensiones marítimas han variado, pero claramente van más allá de los límites de las zonas oceánicas establecidos en la Convención de la UNCLOS.

Las zonas nacionales ampliadas, en particular las ZEE, requieren nuevas decisiones sobre límites, muchas de las cuales tienen un potencial de conflicto. Las controversias en cuanto a los límites de las ZEE han sido con frecuencia agravadas por la presencia de importantes recursos naturales en las zonas nacionales ampliadas, como la riqueza de recursos que albergan las zonas costa afuera de las Islas Malvinas o Falkland que agravó la controversia anglo-argentina por la soberanía.

La declaración conjunta del 15 de febrero de 1990 que restauró las relaciones diplomáticas después de la guerra de 1982 tuvo explícitamente por objeto "aumentar la confianza entre el Reino Unido y Argentina". Con esa finalidad, contenía MCM marítimas y navales, incluida la notificación previa de cualesquiera maniobras militares realizadas en el aire y en las aguas que circundan las islas y un acuerdo para suprimir una zona de exclusión de 150 millas impuesta por el Reino Unido alrededor de las islas, que permitiría a los navíos y aeronaves militares de Argentina acercarse a las costas de las islas.

Poco tiempo después, el 28 de noviembre de 1990, ambos países acordaron la adopción de medidas para la conservación de las pesquerías alrededor de las islas. Se constituyó una Comisión de Pesquerías del Atlántico Sur, integrada por delegaciones de ambos Estados, que debería reunirse por lo menos dos veces al año. La comisión se beneficiaría con intercambios de información y un trabajo conjunto de investigación

científica sobre manejo de las poblaciones ícticas. A fines de 1991, el Reino Unido y Argentina iniciaron conversaciones acerca de la posibilidad de un manejo conjunto de los recursos marítimos de las islas, incluidos el petróleo y las pesquerías.

En general, los Estados costeros han comenzado a asumir la carga que implican los nuevos derechos sobre las ZEE en lo que respecta a las medidas necesarias para hacerlos respetar, aunque lo han hecho en forma irregular y a menudo con métodos y armamento no apropiado. Los Estados costeros sudamericanos constituyen una excepción dentro del Tercer Mundo, en el sentido de que poseen armadas de magnitud considerable y grandes ZEE, aunque, por lo general, sus capacidades policiales para patrullar las ZEE son inadecuadas. Las fuerzas marítimas sudamericanas, generalmente, son más apropiadas para la defensa marítima que para las funciones policiales de vigilancia de las ZEE.

Argentina y Brasil, por ejemplo, poseen dos de las tres armadas más importantes del Tercer Mundo y, en lo que respecta al tamaño de sus ZEE, ocupan el vigésimo quinto y octavo lugar respectivamente, en el mundo. Las armadas chilena y peruana se encuentran entre las ocho más importantes del Tercer Mundo y la ZEE chilena ocupa, en cuanto a tamaño, el decimotercer lugar en el mundo. Las de Colombia y Venezuela ocupan un lugar un poco inferior dentro del Tercer Mundo, y sus ZEE son bastante grandes. La de Ecuador es más modesta, aunque es poderosa para la defensa territorial de las aguas litorales y está a la par con la de Uruguay; la ZEE de Ecuador ocupa el vigésimo sexto lugar en el mundo. Surinam y Guyana sólo poseen armadas simbólicas, y sus ZEE son más modestas en cuanto a tamaño, pero no son insignificantes[12] (Quedan excluidos de esta comparación la Guyana Francesa, debido a su condición de colonia, y Bolivia y Paraguay, por ser países mediterráneos, aunque cada uno posee una pequeña armada desplegada en lagos y ríos).

Durante la década de 1990, probablemente se tomarán decisiones fundamentales acerca de la futura estructura naval de la región, especialmente si las economías de ésta tienden a estabilizarse y a prosperar. Si los países de la región dispusieron de nuevos recursos, podrían comprar o desarrollar una nueva generación de armamento naval, incluidos los portaaviones y los submarinos nucleares. Esta alternativa tendería a acentuar la antigua tendencia regional a poseer grandes armadas de guerra, lo que, a su vez, amenazaría con revitalizar los antagonismos regionales y reiniciar carreras de armamentos. Un enfoque

alternativo de fomento de la confianza nivelaría las adquisiciones navales y más bien daría prioridad a las capacidades y necesidades policiales.

MCM recomendadas

Para contener la desconfianza. Las futuras orientaciones navales y marítimas de Sudamérica serán importantes por derecho propio y en términos simbólicos; podrán tener un impacto considerable, para bien o mal, en el resto del Tercer Mundo. Asimismo, las relaciones entre EE.UU y América Latina se verán directamente afectadas. Como ya se mencionó, algunas de las armadas más poderosas y ZEE más grandes del Tercer Mundo están en Sudamérica, la región que inició y mantuvo el movimiento de cierre nacional. A medida que Sudamérica aplique la ZEE, recibirá toda la atención de EE.UU. de los Estados del Tercer Mundo y otros Estados.

Tras la consolidación legal de grandes zonas marítimas (control de derecho) lograda por la Convención de la UNCLOS de 1982, se han realizado esfuerzos por fiscalizar y manejar las vastas extensiones marítimas recién adquiridas (control de hecho). El establecimiento de una autoridad nacional eficaz sobre zonas marítimas plantea a los Estados sudamericanos, en la década de 1990, la necesidad de adoptar decisiones fundamentales acerca del énfasis relativo y la relación entre las capacidades policiales y militares. Una orientación en el sentido de poseer una armada de gran magnitud tendería a reforzar las semillas de desconfianza entre los Estados vecinos y respecto de las grandes potencias. Una orientación alternativa policial y con una armada pequeña tendería a contener la desconfianza y facilitar el fomento de la confianza.

En un marco hipotético negativo, los Estados sudamericanos podrían avanzar en el sentido de consolidar el control de las ZEE y áreas más allá de éstas, dando continua prioridad al tamaño de las armadas. Las ya grandes armadas podrían seguir creciendo y modernizándose, y las armadas líderes de la región podrían adquirir una nueva generación de navíos que requieren mucho capital, incluidos los portaaviones y submarinos nucleares. Los antagonismos regionales podrían revitalizarse y las carreras de armamentos podrían reaparecer. Las preocupaciones de EE.UU en el sentido de que los Estados costeros sudamericanos estén tratando de territorializar y militarizar vastas zonas de mar adentro agravarían la tensión.

La adquisición de submarinos nucleares por parte de cualquiera de los más probables candidatos de la región, Argentina y Brasil, o de ambos, sería especialmente inquietante. En los últimos años, los dos países han realizado un progreso considerable para fomentar la confianza por medio de MCM que garanticen a cada lado que el otro no desarrollará armas nucleares. Sin embargo, los programas de investigación en submarinos nucleares han continuado en la región. Fuera de contribuir a una carrera de armamentos en el mar y a intensificar la tensión, semejante medida haría renacer los temores de una carrera de armamentos nucleares en Sudamérica. Como lo explica un autor, "esto se debe a que los programas sobre propulsión de submarinos nucleares están exentos de las inspecciones de las salvaguardias del OIEA. Los países que lleven a cabo dichos programas podrían entonces tener acceso a materiales nucleares no sujetos a la inspección internacional, los que, en tal caso, podrían ser usados en la producción de armas nucleares"[13].

En un marco hipotético más positivo, se daría mayor prioridad a las capacidades policiales de patrullaje y aplicación de la ZEE, al mismo tiempo que se mantendrían las armadas, pero sin que éstas aumentaran significativamente su tamaño. La presión por adquirir armas de tecnología avanzada sería resistida. Los equipos para el patrullaje y la aplicación de la ZEE con fines de control de los recursos debiera consistir en "algo lo suficientemente eficaz como para demostrar que existen intenciones serias, sin dar una impresión de beligerancia impropia"[14]. El patrullaje y aplicación de las ZEE con equipos policiales apropiados (fuerzas ligeras y aeronaves de patrullaje marítimo en la ZEE respaldados discretamente por fuerzas navales, según sea necesario) podrían ayudar a contener la desconfianza reforzando el respeto de la jurisdicción de los Estados costeros sobre la franja de mar adentro, reconocida en el derecho. En los asuntos de rutina, tales fuerzas ligeras son "lo suficientemente eficaces para demostrar intenciones serias" de establecer el orden público hasta las 200 millas. En contraste, el uso de buques grandes o con armamento pesado para las tareas de rutina de aplicación de la ZEE daría "una impresión de beligerancia impropia".

Un ciclo de expansión naval en aumento que diera prioridad a la adquisición de buques de guerra con un potencial cada vez mayor para la defensa territorial de las aguas litorales y de mar adentro tendría varios efectos desafortunados. La adquisición de dicho armamento de alto potencial parecería amenazadora y, debido al alto costo que implica, tendería a postergar la adquisición de los equipos policiales para la ZEE,

que son más modestos. La relación particular entre la vigilancia policial y la defensa territorial de la ZEE ayudará a determinar el grado en que el cierre hasta las 200 millas favorece el consenso o el conflicto.

Para fomentar la confianza. Los Estados costeros sudamericanos podrían fomentar la confianza entre ellos y hacia las grandes potencias respetando los derechos y obligaciones establecidos por la UNCLOS en las zonas marítimas. Brasil constituye un buen ejemplo de un país que ha dado pasos pragmáticos, dentro de la ley, hacia el control de su extensa ZEE durante las últimas décadas. Luego de los problemas iniciales con las potencias marítimas por su postura territorialista a comienzos de la década de 1970, Brasil cambió de actitud y moderó su ambición de ejercer soberanía sobre los mares adyacentes hasta las 200 millas. Brasil ha recibido asesoría en la explotación de los recursos de mar adentro y ha conseguido armas de numerosos Estados desarrollados sin una dependencia excesiva o confrontación con ninguno de ellos[15].

La moderación en el desarrollo de la futura estructura de fuerzas también puede fomentar la confianza. En cambio, una continua acumulación de fuerzas navales refuerza la impresión de una jurisdicción reptante con una intención de militarizar y territorializar las ZEE e incluso más allá de éstas. Un enfoque de fomento de la confianza por parte de Sudamérica daría garantías a los vecinos y a las potencias marítimas de que las capacidades navales nacionales se limitarían a proporcionar la defensa necesaria mar adentro y daría cada vez mayor prioridad a las capacidades de patrullaje de la ZEE. Una mayor transparencia o apertura respecto de los presupuestos militares y proyectos de adquisiciones de armas también contribuiría al proceso de fomento de la confianza por parte de Sudamérica. En este proceso, se podrían elaborar acuerdos para: abstenerse de comprar o desarrollar buques navales ultramodernos actualmente no desplegados, tales como nuevos portaaviones y submarinos nucleares; estabilizar las compras de armamento naval y lograr con esto una nivelación y posterior reducción de los presupuestos navales; y aunar los recursos regionales para la producción y transferencia de capacidades policiales para las áreas mar adentro. Por ejemplo, ya se han exportado barcos patrulleros producidos en Brasil, que podrían constituir un punto de convergencia para una constructiva integración paramilitar de la región. Con el tiempo, tal vez sean posibles las desacumulaciones navales, como una reducción de las fuerzas submarinas y una substitución de fragatas y destructores por corbetas.

FLACSO - Biblioteca

La ya antigua serie de ejercicios navales de la UNITAS entre la armada de EE.UU. y las latinoamericanas, producto que fue consecuencia de la Guerra Fría, tenía un potencial limitado para fomentar la confianza entre los vecinos. El objetivo último era mejorar el estado de preparación para el combate de las armadas de la región ante una posible amenaza de Guerra Fría. Los ejercicios navales conjuntos entre las armadas sudamericanas, sin el liderazgo de EE.UU., contra una hipotética amenaza comunista, han contribuido más a mejorar la confianza mutua, al igual que la colaboración entre las armadas de la región a lo largo de la costa este del continente para la vigilancia del Atlántico Sur.

La colaboración policial entre los Estados de la región es especialmente prometedora, puesto que ninguna de las partes tiene por qué sentirse amenazada. El patrullaje conjunto en las áreas fronterizas sensibles de las ZEE constituiría un ejemplo concreto y está siendo considerado para las Islas Malvinas o Falkland. Se han mencionado acuerdos para una producción y distribución conjunta de equipos policiales. Las instituciones e intercambios regionales de capacitación para el patrullaje mar adentro abren otras perspectivas de colaboración para beneficio mutuo. El intercambio de información a nivel del continente, que está empezando a ocurrir en el caso de las actividades antidrogas podría extenderse al rastreo de los pesqueros ilegales, y barcos sospechosos de contaminación y de violar las normas que rigen en la ZEE.

Una vigilancia policial eficaz por mar y aire, para bloquear el paso de las drogas mar adentro de las costas caribeñas de Colombia y Venezuela, podría ser una importante contribución para un clima favorablemente dispuesto respecto a las MCM. En los últimos años, se han abierto nuevas rutas de tránsito de drogas en todo el continente sudamericano, pero el Caribe ha sido la principal avenida para el tránsito de las drogas desde Sudamérica hacia EE.UU. Con medidas policiales eficaces, Colombia y Venezuela podrían contribuir a fomentar la confianza por parte de EE.UU. en su reciente cambio de política tendiente a dar mayor énfasis a los métodos policiales para librar la guerra contra las drogas. Los Estados de las islas del Caribe, vulnerables por su papel de estaciones intermedias del narcotráfico preocupados por el hecho de que las estrategias antidrogas de orientación militar de los vecinos más grandes pudieran contribuir a su propia militarización, se quedarían más tranquilos con un enfoque policial apoyado por sus vecinos más grandes.

Un relativo aumento del énfasis en las fuerzas policiales, seguido de una relativa reducción de las fuerzas navales, probablemente tendría

impactos interrelacionados en el fomento de la confianza, tanto a nivel nacional como internacional. Puesto que la expansión y la modernización navales requieren de una utilización intensiva de capital, las mayores presiones presupuestarias por lograr tener armadas cada vez más grandes y más modernas, a fin de hacer valer reclamaciones cada vez más ambiciosas sobre zonas mar adentro, han contribuido a aumentar las rivalidades presupuestarias entre los diferentes servicios. El énfasis en un enfoque policial no sólo disminuiría la intensidad de estas rivalidades, sino que además contribuiría a la estabilización y, tal vez, a largo plazo, a una disminución del gasto militar total. Un ejemplo como éste estimularía a otros estados a seguir cursos de acción igualmente prudentes.

Las alternativas básicas que enfrentan los países sudamericanos con respecto a un énfasis policial o militar en el mar han sido en cierto modo sublimadas en los últimos años, pero los dilemas continúan y es muy posible que se agudicen durante la década de 1990. En los últimos años, las severas restricciones económicas y los gobiernos civiles recién instalados se han combinado para restringir el gasto militar. Sin embargo, estas limitaciones no han sido capaces de generar un cambio desde una estructura de fuerzas militar a una policial. A medida que las economías sudamericanas comiencen a recuperarse en la década de 1990, es probable que las presiones de las instituciones militares para incrementar el gasto militar aumenten y que los precarios gobiernos civiles no sean capaces de resistir. Probablemente, el presupuesto de todas las fuerzas armadas se expandirá, siendo improbable la expansión del presupuesto naval a expensas del ejército, que es políticamente influyente, o incluso de la fuerza aérea. Un retorno de gobiernos autoritarios o militares indudablemente acentuaría esas tendencias. Los comienzos de la década de 1990, por tanto, parecen constituir una época especialmente propicia para dar mayor énfasis a las fuerzas policiales y reforzar las medidas que limitan la militarización.

Las potencias extrarregionales también pueden contribuir a un enfoque de confianza mutua. Por ejemplo, aunque el Reino Unido y Argentina han sido incapaces de resolver sus divergencias respecto a la soberanía sobre las Islas Malvinas o Falkland, las MCM han desempeñado un importante papel en el acercamiento entre ambos países y probablemente podrían continuar haciéndolo. Otras MCM que podrían contemplarse serían la explotación conjunta de recursos e incluso el patrullaje de las aguas disputadas costa afuera de las islas; el equiparamiento de la desescalada militar y naval por parte del Reino Unido

en las islas y alrededor de éstas y por parte de Argentina en las cercanías en general, incluido el sur de la Patagonia (paso que podría hacer necesaria la participación de Chile en las MCM); y la ayuda británica a Argentina para establecer una presencia policial en toda la ZEE argentina.

Este proceso de MCM en el Cono Sur, en el que intervienen Argentina y el Reino Unido, podría extenderse a la Antártica, adquiriendo un carácter tripartito que incluiría a Chile y, bajo el patrocinio del Tratado Antártico, un carácter multilateral. La cooperación tripartita podría reforzar las instalaciones de infraestructura para las expediciones antárticas en las Islas Malvinas o Falkland y en las partes argentinas y chilenas de la Patagonia y Tierra del Fuego. Se podrían desarrollar expediciones y proyectos científicos tripartitos en la Antártida y alrededor de ésta, para incluir áreas que son objeto de reclamaciones coincidentes de los tres países. La explotación de recursos en las aguas antárticas, muy especialmente las pesquerías, también podría llevarse a cabo mediante una cooperación tripartita. Dado que el Tratado Antártico desmilitariza la Antártica, la cooperación tripartita militar y, quizá incluso, la cooperación policial quedan excluidas.

Estas sugerencias de MCM reflejan los cambios ocurridos en la política del Cono Sur, así como la declinación de la Guerra Fría mundial. Durante el apogeo de la Guerra Fría, Richard Haass recomendó otra clase de MCM, referidas a la abstención de las grandes potencias, tanto en el frente naval como en el policial: "Una posibilidad es una MCM de una índole diferente: acuerdos entre las superpotencias que limiten la participación directa de sus fuerzas navales en nombre de otros Estados para determinados propósitos (por ejemplo, patrullar la ZEE de 200 millas) o en determinadas partes del mundo"[16].

En un contexto de Guerra Fría, la colaboración naval, e incluso la cooperación policial de las superpotencias con los Estados costeros en desarrollo, amenazaba con polarizar áreas de mar adentro. En un contexto post-guerra fría, la colaboración policial británica con Argentina y Chile en áreas de mar adentro puede contribuir a reducir la tensión militar. En términos más generales, el contexto post-guerra fría abre nuevas posibilidades de colaboración constructiva para las Grandes Potencias, tanto en el Atlántico Sur como en el Pacífico Sur.

Si bien durante la Guerra Fría las superpotencias centraron su atención en el Atlántico Sur, desde el término de ésta atribuyen a la región una importancia estratégica muy reducida. Un enfoque contemporáneo de confianza mutua en el nuevo contexto estimularía la asesoría de

las grandes potencias a los Estados ribereños del Atlántico Sur en la explotación de recursos e incluso el patrullaje, siempre que no haya participación naval. Si se adoptara un enfoque policial, disminuiría la importancia relativa de los vínculos navales permanentes de EE.UU. con las armadas sudamericanas. En todo caso, estos vínculos son mucho menos prominentes que en el pasado, en la medida que las armadas de la región se han vuelto más autónomas y han fortalecido sus vínculos con otros Estados de y fuera de la región.

Finalmente, la adopción de MCM policiales en las que participen los Estados costeros del Atlántico Sur (y Chile) y las grandes potencias complementaría y reforzaría las sucesivas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que declaran al Océano Atlántico, entre Africa y Sudamérica, "la Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur". Esta zona de paz se ha orientado a excluir la Guerra Fría de la región, al mismo tiempo que a aumentar los contactos pacíficos entre los Estados costeros de ambos lados de la cuenca oceánica. El fin de la Guerra Fría debiera estimular a las grandes potencias a ir más allá de la exclusión y asumir un papel en la construcción de la paz. En un contexto post-guerra fría, para construir un orden pacífico los Estados costeros del Atlántico Sur deben hacer algo más que tratar de excluir las actividades militares de la grandes potencias. La resolución de las Naciones Unidas del 25 de noviembre de 1991, subraya la necesidad de una coordinación entre la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur, y el Tratado de Tlatelolco sobre una zona libre de armas nucleares latinoamericana. Desacumulaciones navales recíprocas por parte de Argentina y Brasil, que incluyeran MCM para no desarrollar o desplegar submarinos nucleares, complementarían esta finalidad.

Aunque el Atlántico Sur estuvo considerablemente más polarizado que el Pacífico Sur durante la Guerra Fría, todos los mares adyacentes a Sudamérica constituyen objetivos apropiados para las MCM. Un proceso de fomento de la confianza en que intervengan tanto los Estados locales como las grandes potencias de la costa oeste de Sudamérica podría ser especialmente prometedor. Fue allí donde empezó el cierre nacional, para disgusto de EE.UU. (incluso, desde el término de la Guerra Fría las flotas pesqueras del ex bloque oriental han permanecido activas más allá de las ZEE, para consternación de los Estados costeros). Una actitud de EE.UU. hacia una cooperación policial con Perú para combatir el narcotráfico se complementaría con una colaboración policial bilateral en la ZEE peruana rica en recursos. Este proceso se completa-

ría con debates relativos a las MCM entre los Estados sudamericanos de la costa oeste.

NOTAS

1. Fernando Sims Magalhaes, "The Impact of East-West Confidence-Building Measures on Global Securuty: A View from the South", **Disarmament**, Nº 12 (1990), p. 160.
2. Hugo Palma, "Co-operation and Confidence-building Measures in Latin America and the Caribbean", **Disarmament**, Nº 12 (Autumn 1989): 92-94. Hugo Palma, "The Nature of Confidence Building in the Latin American Environment", **Disarmament**, Nº 14 (1991), p. 110-112.
3. La siguiente serie de artículos, escritos durante el lapso de una década, proporciona una posición ventajosa para evaluar el cambio en la región. En estos artículos sostengo que es necesario adaptar las CBM a la realidad específica de la región latino-americana, ya que la situación de América Latina es diferente de la que imperaba en Europa. He clasificado las CBM adoptadas en América Latina y que fueron propuestas centrándose sistemáticamente en el fomento de la confianza en el campo militar. Las CBM que he propuesto han sido aplicadas y adaptadas no sólo a disputas diplomáticas específicas, sino además a incertidumbres concretas planeadas por la estructura y despligue de las instituciones militares nacionales. Michael A. Morris y Víctor Millán, eds., **Controlling Latin American Conflicts: Ten Approaches** (Boulder, Colorado: Westview Press, 1983). En este libro (compilado), véase especialmente Approach 3: Controlling Conflict through Confidence-Building Measures, Víctor Millán, "Regional Confidence-Building in the Military Field: The Case of Latin America", pp. 89-97, y Approach 10: Controlling Conflicts through Consensus-Building, Nichael A. Morris, "Equity and Freedom in U.S.-Latin America Relations", pp. 215-244. Michael A. Morris y Víctor Millán "CBMs in Comparative Perspective: The case of Latin America", en R.B. Byers, F. Stephen Larrabee y Allen Lynch, eds., **Confidence-Building Measures and International Security** (Boulder, Colorado: Westview Press, 1987), pp. 125-142. Michael A. Morris, "The 1984 Argentine-Chilean Treaty of Peace and Friendship", **Oceanus**, Nº 28 (1985), pp. 93-96. Véase también una serie de artículos escritos por el autor a mediados de la década de 1980, en los que analiza las informacones anuales sobre la proliferación y el control de armas en Latinoamérica en sucesivos anuarios publicados por Jack Hopkins, **Latin American and Caribbean Contemporary Record** (New York: Holmes and Meier).
4. Véase lista de estas áreas y CBM sugeridas para cada una de ellas, especialmente en "CBM in Comparative Perspective", de los autores Morris y Millán in Byers.
5. James M. Van Wert, "The U.S. State Department's Narcotics Control Policy in the Americas", **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Nº 30 (Verano/Otoño 1988), p. 4.
6. Abraham F. Lowenthal, The Organization of American States and Control of Dangerous Drugs", en Peter H. Smith, ed., **Drug Policy in the Americas** (Boulder, Colorado: Westview Press, 192), pp. 311-312.

7. Scott B. MacDonald, **Dancing on a Volcano: The Latin American Drug Trade** (New York: Praeger, 1988), pp. 150-152.
8 Hugo Palma, "Co-operation and Confidence-building Measures in Latin America and the Caribbean", p. 93.
9. Joseph S. Treaster, "Police Get Wider Role in Colombia Drug War", **The New York Times**, 27 de febrero de 1992, p. A-7.
10. Morris, "The 1984 Argentine-Chilean Pact of Peace and Friendship".
11. Michael A. Morris, "EEZ Policy in South America's Southern Cone", en Elizabeth Mann Borgese and Norton Ginsburg, ed., **Ocean Yearbook**, Nº 6 (Chicago: University of Chicago Press), pp. 417-437.
12. Michael A. Morris, **Expansion of Third-World Navies** (London: MacMillan; New York: St. Martin's Press, 1987), pp. 34-35, 136-142.
13. Darryl Howlett, "Arms Control", en Peter Calvert, ed., **Political and Economic Encyclopedia of South America and the Caribbean** (London: Longman Current Affairs, 1991), p. 33.
14. E. Young, "New Laws for Old Navies: Military Implications of the Law of the Sea", **Survival** (noviembre-diciembre de 1974), p. 264.
15. Michael A. Morris, **International Politics and the Sea: The Case of Brazil** (Boulder, Colorado: Westview Press, 1979), especialmente los capítulos 3 y 4.
16. R. Haass, "Confidence-building Measures and Naval Arms Control", **Adelphi Paper**, Nº 149 (1979), p. 28.